

University of Groningen

Governance en aardbevingen in Groningen

Winter, Heinrich

Published in:
In dienst van het recht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Winter, H. (2017). Governance en aardbevingen in Groningen. In P. Van den Berg, & G. Molier (editors), *In dienst van het recht : Opstellen aangeboden aan prof. mr. J.G. Brouwer ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar Algemene Rechtswetenschap aan de Rijksuniversiteit Groningen (Brouwer bundel)* (blz. 231-244). Boom Juridische uitgevers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

GOVERNANCE EN AARDBEVINGEN IN GRONINGEN

Heinrich Winter

Jan Brouwer heeft zich gedurende zijn carrière met uiteenlopende vragen beziggehouden. Van verdragsrecht tot voetbalhooligans en van wiet tot burgemeesters. De rode draad daarin was veelal de openbare orde. Aan het eind van zijn loopbaan ontdekte Jan dat hij ook veel verstand heeft van aardbevingen. Dit betoog betreft ook de aardbevingen en met name de gevolgen daarvan. Meer specifiek gaat het over de bestuurlijke invalshoek die daarvoor nodig is, dus over wat we tegenwoordig 'governance' noemen.

1 BOER BOON EN DE BEVINGS

Toen om 6.33 uur in de vroege ochtend van 22 juli 1959 onder een akker van boer Kees Boon in de buurt van Slochteren gas werd gevonden, kon niemand bevroeden dat het grootste gasveld van Europa was ontdekt. De grote bijdrage die dat heeft geleverd aan onze naoorlogse welvaart kan moeilijk worden overschat. Het gaat inmiddels om meer dan 265 miljard euro. Destijds stond ook niemand stil bij de negatieve gevolgen van die gaswinning. Die gevolgen waren er wel, maar ze werden lange tijd niet gezien. Toen vele jaren later de eerste aardbeving plaats vond op 26 december 1986 in de buurt van Assen ontkennde de NAM, de concessiehouder, dat er een causaal verband bestond tussen de aardgaswinning en de bevingen. Maar toen de bevingen in aantal en ernst toenamen, was ontkennen niet langer mogelijk. In totaal wordt becijferd dat zich tot op heden in het winningsgebied meer dan 1.500 aardbevingen hebben voorgedaan. De bevingen zijn de afgelopen jaren steeds heviger geworden.¹ In 2012 vond op 16 augustus in Huizinge, een klein wierdedorp in de gemeente Loppersum, de sterkste beving tot nu toe plaats met een kracht van 3.6 op de schaal van Richter. Dat lijkt niet veel, maar wanneer wordt bedacht dat de gaswinning plaatsvindt op een relatief geringe diepte van 3 kilometer en dat de bevingen daardoor worden veroorzaakt, dan is de intensiteit van de gevolgen gemakkelijk inzichtelijk.²

1 Sinds 2015 lijkt het aantal zwaardere aardbevingen af te nemen, mogelijk door de vermindering van de gaswinning. Zie: <<https://knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/afname-aantal-zware-aardbevingen-in-groningen-zet-door>> (laatst geraadpleegd op 8 januari 2017).

2 Aardbevingen die niet door menselijk ingrijpen worden veroorzaakt vinden veelal hun oorzaak in verschuivingen in aardplaten op een diepte van minimaal tien kilometer. De samenstelling van de bodem in het Groningenveld speelt ook een rol bij de heftigheid van de gevolgen van de bevingen.

Wellicht omdat de NAM de relatie lang ontkende, mogelijk omdat ‘de Groningers’ niet zo snel de revolutie uitroepen,³ feit is dat de overheden in het gebied de signalen over de schade als gevolg van de aardgaswinning ook lange tijd maar weinig serieus namen. Gemeentebesturen ondernamen hier en daar nog wel enige actie, maar echt serieus werd er niet aan de bel getrokken. Ook de provincie Groningen was lange tijd onzichtbaar in dit dossier. Inmiddels is er sinds ‘Huizinge’ het nodige veranderd. Het beleidsproces van agendavorming (par. 2) tot beleidsvorming (par. 3) en beleidsuitvoering (par. 4) wordt hierna beschreven. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan een bijzonder middel om het ‘vertrouwen’ bij de inwoners terug te brengen: de Dialoogtafel (par. 5). Tot slot volgt in paragraaf 6 een analyse waarin het beleidsproces wordt beoordeeld en bijzondere aandacht wordt geschonken aan ‘governance’. Centraal staat de sturingsvraag: hoe beïnvloeden overheden, NAM en maatschappelijke organisaties de maatregelen die de negatieve gevolgen van de aardgaswinning beogen tegen te gaan? Is de inrichting van die ‘governance’ adequaat?

2 AGENDAVORMING: HUIZINGE EN DE COMMISSIE-MEIJER

De beving van Huizinge veranderde alles, maar ook nog slechts stapje voor stapje. Echte aandacht kreeg commissaris van de Koning Max van den Berg pas toen hij op 1 februari 2013 na afloop van een gemeentebezoek in Loppersum voor de camera van RTV Noord de vorming van een fonds van 1 miljard euro eiste ter compensatie van directe en indirecte schade en ter bevordering van de leefbaarheid. ‘Dit hoort bij de bedrijfskosten van de NAM.’ De reacties waren in eerste instantie afwijzend; de later dat jaar vertrokken burgemeester van Groningen repte in een opiniestuk in de NRC zelfs van Calimerogedrag.⁴ Om het momentum niet te verliezen stelde Van den Berg vervolgens in mei 2013 een commissie in, bestaand uit de oud-bestuurders Wim Meijer, Pieter van Geel en Ed Nijpels (Commissie Duurzame Toekomst Noordoost-Groningen). Deze commissie kwam in november 2013 met het advies ‘Vertrouwen in een duurzame toekomst’.⁵ De essentie van het advies was dat gewerkt zou moeten worden aan een programma dat zou moeten bestaan uit drie lijnen: veiligheid en toekomstzekerheid voor individuele inwoners en ondernemers, kwaliteit van de woon- en leefomgeving en een duurzaam economisch perspectief voor de regio. De commissie beval aan tot nieuwe verhoudingen tussen Rijksoverheid, NAM en alle betrokkenen in Noordoost-Groningen te komen. Herstel van vertrouwen zou daarvan een

3 Claudia de Breij tijdens haar oudejaarsconference 2016: ‘Die zijn zo ontzettend veel te aardig die Groningers, die hebben allemaal zo’n scheur in huis, maar ze trekken hem niet open.’

4 Daarvoor bood dezelfde Peter Rehwinkel overigens later bij Van den Berg zijn excuses aan, vergezeld van een slagroomtaart.

5 Vertrouwen in een duurzame toekomst. Een stevig perspectief voor Noordoost-Groningen, commissie Duurzame Toekomst Noordoost-Groningen, Groningen: november 2013.

centraal onderdeel moeten zijn. Ook dit advies leidde nog niet meteen tot maatregelen. Op 18 november 2013 onderschreven maatschappelijke organisaties, instellingen, overheden en het bedrijfsleven in het gebied de uitkomsten van het advies van de commissie-Meijer.⁶ ‘Den Haag’ gaf echter nog steeds niet thuis, evenmin als de NAM. Het onderwerp stond op de maatschappelijke agenda, nu was het zaak ook de politiek-bestuurlijke agenda te bereiken.

3 BELEIDSVORMING: ‘VERTROUWEN OP HERSTEL’

Gesterkt door het advies van de commissie-Meijer en met breed maatschappelijk draagvlak togen CdK Max van den Berg en gedeputeerde William Moorlag naar Den Haag. Daar probeerden ze in gesprek te komen met de verantwoordelijk minister, Henk Kamp van Economische Zaken, en met de NAM. Dat bleek de start van een moeizaam proces. Na veel duwen en trekken en met hulp van de ‘Noordelijke leden van de Tweede Kamer’, lukte het uiteindelijk op 17 januari 2014 een afspraak te maken. De onderhandelingen leidden tot het akkoord ‘Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen’, een afspraak tussen de minister van Economische Zaken, de provincie Groningen en de gemeenten in het winningsgebied (Appingedam, Bedum, Delfzijl, De Marne, Eemsum, Loppersum, Slochteren, Ten Boer en Winsum⁷), met betrokkenheid van de NAM. Het document begint met een erkenning: ‘Lusten en lasten zijn in het gaswinningsgebied uit balans geraakt’. De essentie van de afspraak is een samenhangend pakket aan maatregelen en een programma dat bestaat uit vier sporen:

1. vergroting van de veiligheid en preventief versterken van huizen en gebouwen;
2. verbetering van schadeafhandeling en waardevermeerdering;
3. verbetering van de leefbaarheid;
4. verbetering van het economisch perspectief.

Het kabinet, de provincie en de NAM stellen uit de opbrengsten van de aardgaswinning middelen beschikbaar voor de dekking van dit programma. In het gebied zou verder tussen de betrokken actoren een gesprek op gang moeten komen. Dat gesprek zou gericht moeten zijn op herstel van vertrouwen en plaats moeten vinden aan de zogenoemde ‘Dialoogtafel’. Voor alle direct betrokkenen was een plaatsje gereserveerd zodat er tussen de overheden, de NAM en de Groninger samenleving, vertegenwoordigd door organisaties als de Groninger Bodem Beweging, Groninger Dorpen en milieuorganisaties, een gesprek op gang zou komen over de wijze waarop het programma van ‘Vertrouwen op Herstel’ vorm zou moeten krijgen in de praktijk.

6 Verklaring van Huizinge, 18 november 2013.

7 In 2015 werden daaraan nog Menterwolde, Hoogezand-Sappemeer en Groningen toegevoegd.

In februari 2015 kwam een aanvulling op ‘Vertrouwen op Herstel’ tot stand. Dat op 30 september 2014 een beving met een kracht van 2.8 op de schaal van Richter ook de binnenstad van Groningen bereikte, was daaraan wellicht niet vreemd. Het college van B & W vergaderde op dat moment en voelde de trillingen tot in de collegekamer. Wethouder Paul de Rook twitterde: ‘Aardbeving duidelijk voelbaar op het Stadhuis in Groningen. Zo hevig nog niet gevoeld. Hoop dat alles en iedereen heel is gebleven!’. Minister Kamp van Economische Zaken reageerde met ‘Niemand zit erop te wachten. Het is een fact of life. Dus wij moeten zorgen dat we de gevolgen daarvan zoveel mogelijk beperken’. Dat deze bevingen volgens Kamp ‘een fact of life’ zouden zijn schoot veel Groningers in het verkeerde keelgat. Niets is immers minder waar: het gaat hier om ‘geïnduceerde bevingen’, het gevolg van menselijke activiteiten waarvoor de overheid zelfs toestemming geeft in de vorm van een op de Mijnbouwwet gebaseerde concessie die ook wel als ‘gasbesluit’ door het leven gaat. Het is zelfs de vraag of dat niet tot aansprakelijkheid van diezelfde overheid zou moeten leiden.⁸

4 EN TOEN: DE BELEIDSUITVOERING

Een akkoord sluiten is één ding, woorden in daden omzetten een ander. Want wie zou met de uitvoering van de maatregelen moeten worden belast? En hoe is de sturing daarop precies georganiseerd? Is die publiek ingericht of is door de prominente aanwezigheid van private partijen (met als belangrijkste actor de NAM) in het dossier vooral sprake van private invloed? Kijken we naar het geheel aan organisaties waarin de besluiten op dit moment (begin 2017) hebben geresulteerd, dan kan gerust van een bijzonder palet van organisaties en juridische constructies worden gesproken. De vier sporen uit het bestuurlijk akkoord bieden een uitstekend houvast om dat geheel in beeld te brengen.

Spoor 1 Vergroten van veiligheid en preventief versterken

De regie op de uitvoering van deze taak ligt bij de Nationaal Coördinator Groningen (NCG). Dat is sinds 1 april 2015 oud-minister en oud-commissaris van de Koningin in Groningen Hans Alders. Het was de Dialoogtafel – waarover hierna meer – die aandrang op de komst van deze functionaris. Die was dus aanvankelijk niet voorzien nadat het akkoord werd gesloten. In eerste instantie waren het de NAM, de provincie en de gemeenten die zich verantwoordelijk toonden voor de zaken waarover het in spoor 1 gaat.

8 Een tussenuitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 5 oktober 2016 wijst in die richting: ECLI:NL:RBNNE:2016:4402. Dat zou dan het gevolg zijn van een onrechtmatige daad: het niet adequaat reageren op signalen over de negatieve gevolgen van dat besluit.

De Dialoogtafel constateerde begin 2014 echter dat zaken onvoldoende van de grond kwamen en pleitte voor de komst van een functionaris in Groningen die met een ruim mandaat het werk op dit terrein aan zou pakken. De analogie met de Deltacommissaris is daarbij expliciet gemaakt: een functionaris onder ministeriële verantwoordelijkheid, maar met ruime bevoegdheden die in zelfstandigheid aan de uitvoering van taken zou kunnen gaan werken. De NCG oefent bevoegdheden van de minister van EZ uit in mandaat. Maar kan hij dan ook regelingen maken en vaststellen? De vraag is waar de bevoegdheid daartoe vandaan komt. Er lijkt in de figuur van de NCG een inherente spanning te zitten: de gemeenten in het gebied en de provincie wensen een functionaris met eigenstandige bevoegdheden, terwijl de minister behoefte heeft aan een uitvoerende ambtenaar. Er is momenteel een wettelijke regeling in de maak die naar verluidt bevoegdheden attribueert aan de NCG, waarmee de gebiedscoördinator een duidelijker eigen plaats zou krijgen, maar dat laat de hiërarchische ondergeschiktheid aan de minister van Economische Zaken onverlet.

Spoor 2 Verbetering van schadeafhandeling en waardevermeerdering

Het begin: NAM en de Commissie Bodemdaling

De afhandeling van mijnbouwschades lag aanvankelijk bij twee organisaties: de NAM en de Commissie Bodemdaling. De meeste schadeverzoeken kwamen binnen bij de NAM. Als exploitant van de gaswinning is de NAM risicoaansprakelijk voor de schade die het gevolg is van beweging van de bodem door de aanleg of exploitatie van een mijnbouwwerk (art. 6:177 lid 1 sub b jo. lid 2 sub a jo. lid 4 Burgerlijk Wetboek). In individuele gevallen moet worden bepaald of de schade die een burger stelt te hebben geleden, is veroorzaakt door de gaswinning en op welk bedrag deze schade moet worden begroot. De NAM schakelde daartoe onafhankelijke taxateurs in. Is sprake van een relatie met bodemdaling en treedt daardoor schade op, dan komt de Commissie Bodemdaling in actie. Veelal gaat het dan ook om grote schades veroorzaakt door ‘vernatting’, waardoor de opbrengsten van landbouwers lager worden en waterschappen moeten investeren in het bouwen van nieuwe gemalen en het aanpassen van bestaande pompstations. Particulieren hebben de afgelopen jaren wel steeds vaker een schadeclaim ingediend bij de Commissie Bodemdaling, bijvoorbeeld vanwege het verzakken van fundamenteën, maar tot op heden is zo’n claim nog nooit gehonoreerd.

Het CVW

In de loop van 2013 ontstond bij verschillende partijen steeds meer irritatie over knelpunten die zich in de schadeafhandeling voordeden. Dat leidde ertoe dat de Dialoogtafel bij de minister en de NAM bepleitte deze taak ‘weg te halen’ bij de NAM. Na veel bestuurlijke

druk is in de loop van 2014 een aanbesteding georganiseerd door de NAM gericht op het verzelfstandigen van de schadeafhandeling. Een consortium van ingenieursbureau Arcadis en expertisebureau CED won de aanbesteding en werd verantwoordelijk voor de taakuitvoering door het Centrum Veilig Wonen (het CVW). Het CVW sloot een contract met de NAM, dat niet openbaar is, maar waarin de relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt vastgelegd. Het CVW is niet onafhankelijk, maar opereert ‘op afstand van de NAM’. ‘Op afstand’ is iets anders dan onafhankelijk, de NAM blijft aansprakelijk voor alle schade, verantwoordelijk voor de uitvoering van de afhandeling van de schade en daarmee ook feitelijk de instantie die de kosten draagt die gemoeid zijn met schadeherstel. Van augustus 2012 tot augustus 2016 was met de afhandeling van schades die zijn behandeld door de NAM en het CVW volgens opgave van de NAM ruim 430 miljoen euro gemoeid.⁹

Omdat de schadeafhandeling niet voldoende voortvarend verliep, zijn er in de loop van de tijd verschillende aanvullende voorzieningen in het leven geroepen: de Onafhankelijk Raadsman, de Commissie Bijzondere Situaties en de Raad van Arbiters Aardbevingsschade. En ook de NCG speelt een rol bij de schadeafhandeling.

De Onafhankelijk Raadsman

De Onafhankelijk Raadsman is in april 2013 benoemd door minister Kamp van EZ nadat de Tweede Kamer de wens had uitgesproken een ombudsfunctie voor aardbevinggerelateerde klachten in het leven te roepen. De Onafhankelijk Raadsman neemt klachten in behandeling over de schadeafhandeling en de bouwkundige versterking, die het gevolg zijn van de gaswinning in het Groningenveld. Ook is het de taak van de Onafhankelijk Raadsman klagers te adviseren over eventueel na het klachtproces te nemen stappen. De Onafhankelijk Raadsman heeft geen wettelijke bevoegdheden, maar hij geeft advies aan burgers over de te nemen stappen wanneer zij een klacht hebben over de procedure. Daarbij onthoudt hij zich van inhoudelijke oordelen over de schade. Daarnaast rapporteert de Onafhankelijk Raadsman regelmatig aan het ministerie van EZ en adviseert hij de NAM en het ministerie van EZ gevraagd en ongevraagd over de wijze waarop de schadeprocedure het best kan worden vormgegeven.

De Commissie Bijzondere Situaties

De Commissie Bijzondere Situaties is een onafhankelijke instantie die op 15 april 2014 door de minister van EZ is ingesteld en die fungeert als vangnet voor gevallen waarbij er, naast mijnbouwschade, ook sprake is van medische, psychische, sociale en/of economische problemen. Er is in die gevallen sprake van een zogenoemde schrijnende situatie. Om bij de Commissie Bijzondere Situaties terecht te komen moeten particulieren worden doorge-

9 Het zou daarbij gaan om 68.000 schadeclaims, aldus minister Kamp in zijn brief aan de Tweede Kamer van 13 november 2016: *Kamerstukken II 2015/16*, 33529, 315.

leid door een burgemeester van een gemeente binnen het aardbevingsgebied, door de NCG of door de Onafhankelijk Raadsman. Om te beoordelen of een concreet geval voldoet aan de ‘toegangseisen’ van de Commissie Bijzondere Situaties wordt er gewerkt met de ‘Regeling Bijzondere Situaties’. Een drietal, cumulatief te vervullen, criteria is in deze Regeling gegeven: (1) iemand heeft schade ondervonden als gevolg van aardbevingen, (2) er is sprake van een aantoonbaar medisch, psychisch of sociaal probleem en iemand moet snel worden geholpen aan alternatieve huisvesting, en (3) iemand komt door persoonlijke omstandigheden binnen korte termijn in ernstige financiële problemen of dreigt failliet te gaan. De Commissie Bijzondere Situaties biedt extra hulp aan particulieren, bovenop de bestaande compensatieregelingen. Deze extra hulp kan bestaan uit praktische hulp, maar bijvoorbeeld ook uit het toekennen van een financiële vergoeding. De uitspraken van de Commissie Bijzondere Situaties zijn bindend voor de NAM.

Raad van Arbiters Aardbevingsschade

De Raad van Arbiters Aardbevingsschade is een instituut van vijf oud-rechters, die op 2 mei 2016 zijn benoemd door de minister van Economische Zaken. De arbiters beoordelen geschillen over schadeclaims (art. 2 lid 2 Instellingsbesluit Arbiters Aardbevingsschade) en geven daarover een uitspraak. De Raad van Arbiters Aardbevingsschade werkt met een Reglement Arbiters Aardbevingsschade. Een beroep op de arbiter is kosteloos. Inwoners kunnen in twee gevallen een procedure bij de Arbiters Aardbevingsschade beginnen: (1) indien de schade-expert van het CVW en de door een bewoner ingeschakelde contra-expert het onderling niet met elkaar eens worden, en (2) indien beide experts het wel met elkaar eens worden, maar de inwoner het niet eens is met het aanbod voor het herstellen van schade van het CVW (art. 9 lid 1 Reglement Arbiters Aardbevingsschade). De NAM is in beginsel gebonden aan de uitspraken (art. 20 lid 2 Reglement Arbiters Aardbevingsschade).

De NCG

Ook de NCG heeft een taak op het terrein van de schadeafhandeling. In het meerjarenprogramma worden drie sporen beschreven waar de NCG zich mee bezighoudt: schadeherstel, versterking en risico- en crisisbeheersing. Op het vlak van de schadeafhandeling is de NCG in 2016 bij drie ontwikkelingen betrokken geweest. Allereerst heeft de NCG samen met de NAM het Schadeprotocol herzien dat door het CVW wordt gebruikt bij de afhandeling van reguliere schadegevallen. Daarnaast heeft de NCG sinds 1 januari 2016 de afhandeling van complexe schades overgenomen van het CVW.

Spoor 3 Verbetering van de leefbaarheid

Op initiatief van de Dialoogtafel is per 1 januari 2014 het Loket Leefbaarheid geopend. Inmiddels is het Loket Leefbaarheid onderdeel van Kansrijk Groningen. Dit is de overkoepelende naam voor alle programma's die zijn opgesteld door maatschappelijke organisaties, overheden en de NAM om de leefbaarheid in Groningen te versterken en kansen te creëren. De coördinatie hiervan ligt bij de Nationaal Coördinator Groningen. Het programma wordt gefinancierd door de NAM. Inwoners van de aardbevingsgemeenten kunnen bij het loket aankloppen met een aanvraag tot 10.000 euro ter verbetering van de leefbaarheid in de dorpen. In december 2016 zijn volgens de website meer dan 1.000 aanvragen gehonoreerd. Aanvragen voor een hoger bedrag worden nog steeds rechtstreeks bij het Loket Leefbaarheid van de NAM ingediend.

Behalve het Loket Leefbaarheid is er op het vlak van leefbaarheid een waardevermeerderingsregeling ingesteld, die aanvankelijk tot juli 2016 zou gelden. Inmiddels is de regeling verlengd. Huiseigenaren komen voor de regeling in aanmerking als compensatie voor schades van 1.000 euro of meer. In dat geval kan maximaal 4.000 euro besteed worden aan energiebesparende of energieopwekkende maatregelen zoals de installatie van zonnepanelen.

Spoor 4 Verbetering van het economisch perspectief

Gebaseerd op het bestuurlijk akkoord 'Vertrouwen op herstel, Herstel van vertrouwen' heeft de Economic Board Groningen (EBG) de taak gekregen het economisch perspectief voor Noordoost-Groningen te verbeteren. Daarvoor is door de Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) en de Provincie Groningen een bedrag beschikbaar gesteld van 97,5 miljoen euro. De Economic Board Groningen dient met dit bedrag te investeren in de kwaliteit van menselijk kapitaal, de kwaliteit van ondernemerschap, een goed financieringsklimaat en de versterking van krachtige sectoren, clusters en bedrijsvennetwerken. De missie van de Economic Board Groningen luidt: 'Bijdragen aan de groei van duurzame werkgelegenheid, bedrijvigheid en Bruto regionaal product in het aardbevingsgebied'.¹⁰ EBG doet dit niet door, zoals zij aangeeft, zelf te zorgen voor groei, maar door anderen in de gelegenheid te stellen plannen te ontwikkelen en te realiseren.

Het college van Gedeputeerde Staten van de Provincie Groningen stelt in zijn voorstel over het programma van de Economic Board Groningen dat deze Board als een vorm van co-creatie moet worden gezien. Co-creatie is een vorm van samenwerking waarbij alle deelnemers invloed kunnen uitoefenen op het proces en het resultaat. Het is de vraag of dat juist is. De Economic Board Groningen is immers opgericht op basis van het vierde spoor uit het bestuurlijk akkoord 'Vertrouwen op herstel, Herstel van Vertrouwen' en de

10 Programma Economic Board Groningen, p. 10.

inhoud van het programma van de Economic Board Groningen alsmede de te behalen resultaten worden door datzelfde bestuurlijk akkoord ingegeven. Hier is in bestuurskundige zin eerder sprake van een vorm van publiek-private samenwerking, gericht op het realiseren van maatschappelijk relevante projecten en waarbij de overheid en één of meer private partijen samenwerken en investeringen doen. De EBG is een stichting die uitvoering geeft aan de opdracht die zij vanuit het bestuurlijk akkoord heeft gekregen.

5 EEN BIJZONDERE ACTOR: DE DIALOOGTAFEL

Hiervoor is reeds enkele keren de Dialoogtafel genoemd. De Dialoogtafel is vanaf 2014 ingezet als middel om het gesprek tussen overheden, bedrijven en inwoners in het gaswinningsgebied op gang te brengen. De achtergrond van de Dialoogtafel is het gebrek aan vertrouwen dat de relatie tussen genoemde actoren in het gebied kenmerkt. Een klassieke, meer verticale aanpak van de problematiek als gevolg van aardbevingen in het gebied zou niet werken, zo was de veronderstelling. Er was behoefte aan een innovatief initiatief dat beter aansluit bij steeds meer gehorizontaliseerde verhoudingen tussen overheden enerzijds, en bedrijven en burgers anderzijds. De uitgangspunten van de Dialoogtafel zijn te vinden in een drietal documenten: het advies van de commissie-Meijer, het daarna door Pieter van Geel en Jacques Wallage opgestelde advies ‘Aan tafel!’,¹¹ en het akkoord van 17 januari 2014, ‘Vertrouwen op Herstel, Herstel van Vertrouwen’. Deze documenten hebben hun grondslag in recente publicaties van de Raad voor het openbaar bestuur,¹² het programma Prettig Contact met de Overheid (ministerie van BZK) en het werk van bestuurskundige, sociaalpsychologische en rechtssociologische auteurs als Allan Lind en Tom Tyler. Ook de ervaringen die rond de luchthaven Schiphol zijn opgedaan met de ‘Tafel van Alders’ gelden als voorbeeld.¹³ Tyler en Lind gaan in hun publicaties uit van de theorie van ‘procedural justice’, of ‘procedural fairness’, waarbij het gaat om de vraag wanneer besluiten in de ogen van de daarbij betrokken belanghebbenden legitiem zijn.¹⁴ Kern van die benadering is dat het oordeel van burgers over een besluit behalve door de inhoud daarvan in nog sterkere mate wordt bepaald door de wijze waarop dat besluit tot stand is gekomen.

De Dialoogtafel bestond uit vijftien deelnemers en twee voorzitters (Jacques Wallage en Jan Kamminga). Naast vertegenwoordigers van de betrokken overheden (het ministerie van Economische Zaken, de provincie Groningen en de gemeenten in het aardbevingsge-

11 Pieter van Geel en Jacques Wallage, *Aan tafel! Een verkenning naar de mogelijkheid om in het aardbevingsgebied Noordoost-Groningen een dialoogtafel op te zetten*, 30 januari 2014.

12 Onder meer: Raad voor het openbaar bestuur, *Vertrouwen op democratie*, 2010; *Loslaten in vertrouwen*, 2012.

13 <www.alderstafel.nl/>.

14 E.A. Lind en T.R. Tyler, *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York/Londen: Springer Science: 1998.

bied) en een vertegenwoordiger van de NAM, zijn elf vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke organisaties uitgenodigd om onderdeel uit te maken van deze Tafel. In maandelijkse vergaderingen zou, door het op gang brengen van een dialoog tussen deze partijen over de aardbevingsproblematiek en gerelateerde oplossingen, gewerkt moeten worden aan het stapsgewijs herstel van vertrouwen binnen de Groningse samenleving. In ‘Vertrouwen op Herstel en Herstel van Vertrouwen’ wordt over de Dialoogtafel gezegd:

‘De Dialoogtafel heeft als vertrekpunt dat alle betrokkenen dit akkoord, dat recht doet aan de voorstellen van de commissie Duurzame Toekomst Noord-oost-Groningen – ook wel de “commissie-Meijer” genoemd – als richtinggevend voor het werken aan de Dialoogtafel accepteren.’

In het advies van de commissie-Meijer wordt over de Dialoogtafel gesteld dat die ‘tot gezamenlijke adviezen [moet] komen over de gaswinning in relatie tot onder meer de veiligheid en toekomst-zekerheid van inwoners en ondernemers in het gebied’. Daarmee wordt dus een focus op het eerste spoor gesuggereerd, maar worden andere onderwerpen niet uitgesloten. In ‘Aan tafel!’ wordt het hoofddoel van de Dialoogtafel duidelijk verwoord: ‘een bijdrage (...) leveren aan het herstel van vertrouwen van de inwoners van het aardbevingsgebied in Noordoost-Groningen’. De overlegtafel, waaraan bewoners, overheden en maatschappelijke instellingen plaatsnemen, zou een bijdrage kunnen leveren aan het herstel van dit vertrouwen volgens de auteurs Pieter van Geel en Jacques Wallage. In het bestuursakkoord wordt niet expliciet een hoofddoel beschreven, al kan aan de titel wel worden ontleend dat het hier in de geest ook om herstel van (een niet gespecificeerde vorm van) vertrouwen gaat. Er is sprake van een samenhangend pakket aan maatregelen ‘dat tot doel heeft in Noordoost-Groningen de veiligheid te vergroten, de schadeafhandeling te verbeteren, de aangetaste leefbaarheid een impuls te geven en de economie een nieuw perspectief te bieden’.

De middelen die door de Dialoogtafel kunnen worden gebruikt om het vertrouwen te herstellen worden genoemd in ‘Aan tafel!’. Deze middelen zijn:

- monitoren van de uitvoering van afspraken;
- gezamenlijk (dus aan de Dialoogtafel geformuleerde) onderzoeken laten uitvoeren;
- adviezen uitbrengen aan minister en/of NAM.

In ‘Aan Tafel’ wordt een aantal randvoorwaarden benoemd waaraan de Dialoogtafel zou moeten voldoen:

- De Dialoogtafel speelt aan de voorkant van besluitvormingsprocessen een betekenisvolle rol.
- De deelnemers verplichten zich de resultaten in eigen kring te verdedigen.
- Betrokkenheid van de bewoners is belangrijk.

- Deelname is niet vrijblijvend: deelnemers zijn altijd aanwezig en ‘een beetje commitment is niet genoeg’ (p. 36 ‘Aan tafel!’).
- De partners aan de Dialoogtafel delen kennis en informatie met elkaar.
- Er is voldoende financiële ruimte om een gestructureerd overleg op te bouwen.
- Er is goede communicatie, tussen deelnemers onderling, met de achterbannen, én richting de bevolking.

Wat heeft de Dialoogtafel opgeleverd? De tafel werd wel weggezet als ‘monoloogtafel’, of als vechtklub, maar de evaluatie van de Dialoogtafel laat zien dat die typering in ieder geval geen compleet beeld geven.¹⁵ Er zijn wel degelijk resultaten geboekt, waaronder het schadeprotocol dat op basis van verschillende onderzoeksrapporten en in overeenstemming met de NAM is aangepast en het hiervoor al genoemde Loket Leefbaarheid. Ook is aan de Dialoogtafel meerdere keren over de vermindering van de gaswinning gesproken. Zeker is dat de komst van de Nationaal Coördinator Groningen en de Overheidsdienst Groningen mede aan de Dialoogtafel moet worden toegeschreven.¹⁶ De Dialoogtafel heeft meerdere keren gesproken over het onderwerp ‘publieke regie’ en daarbij een adviserende en consulterende rol gespeeld. Ook de hiervoor genoemde Waardevermeerderingsregeling is een initiatief van de Dialoogtafel.

Met de komst van de Nationaal Coördinator Groningen kwam aan het bestaan van de Dialoogtafel een eind. Of, zoals het ook gezegd kan worden, de Dialoogtafel is getransformeerd tot ‘de maatschappelijke stuurgroep’, waar met de NCG van gedachten wordt gewisseld, maar dan zonder de overheden en de NAM die in de ‘bestuurlijke stuurgroep’ contact onderhouden met de NCG. Hoewel de Dialoogtafel veel resultaten heeft geboekt, zoals hierboven kort beschreven wordt, is dat niet gelukt langs de weg van de dialoog. Veeleer was sprake van spanning en ongenoegen tussen met name de maatschappelijke organisaties enerzijds en de overheden en de NAM anderzijds. De evaluatie van de Dialoogtafel laat de achtergrond daarvan zien: de overheden deden op momenten dat het spannend werd – anders dan de gedachte van de Dialoogtafel indiceerde – liever zaken buiten het gezichtsveld van de partijen uit de Groningse samenleving. Dat lijkt geen garantie voor herstel van vertrouwen en daarvan is het dan ook (nog) niet gekomen.

15 Janka Stoker, Heinrich Winter, Charlotte Akerboom en Bieuwe Geertsema, *Dialoogtafel: woorden én daden. Eindrapport van de tussentijdse evaluatie*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen/Pro Facto 2015.

16 Op 2 december 2014 spreekt voorzitter Wallage tijdens een persconferentie na de vergadering van de Dialoogtafel voor het eerst over de wenselijkheid van een ‘Deltacommissaris’ voor het aardbevingsgebied. Deze zou ervoor moeten zorgen dat de overheid grote problemen op dat gebied voortvarend aanpakt.

6 DE GOVERNANCEVRAAG

Bovenstaande beschrijving laat zien dat gerekend vanaf augustus 2012, of nog preciezer, vanaf januari 2014, in een hoog tempo een ambitieus programma van maatregelen tot stand is gebracht in reactie op de in die jaren steeds zichtbaarder geworden gevolgen van de aardgaswinning in het Groningenveld. De hoge snelheid van het beleidsproces valt op. In slechts enkele jaren tijd is een omvangrijk beleidsprogramma tot stand gebracht. Veel nieuwe organisaties zijn in het leven geroepen. Grote budgetten zijn beschikbaar gesteld. Beleid maken is één ding, beleid tot uitvoering brengen een ander. De ergernis over het lage tempo van de versterkingsoperatie, de traagheid van de afhandeling van de schades en het nog niet op gang komen van de economische versterking moet ook vooral daarin worden gezocht: papier is geduldig, de praktijk vaak weerbarstig.

In het dossier moet een grote hoeveelheid actoren worden onderscheiden. Het gaat om overheidspartijen, private actoren en om maatschappelijke organisaties. In de nasleep van het bestuurlijk akkoord zijn verschillende organisaties opgericht die in een wijdvertakt netwerk onderlinge relaties met elkaar onderhouden. De gedachte is uiteraard dat daarmee wordt gewerkt aan oplossingen voor de geconstateerde problemen, en uiteindelijk aan het herstel van vertrouwen. Dat het goed gaat met het herstel van het vertrouwen durft echter bijna geen Groninger te bevestigen. Eerder lijkt het wantrouwen verder toe te nemen. Dat heeft een aantal achtergronden. In de eerste plaats het besef dat het werken aan oplossingen tergend langzaam verloopt. Zo zijn van de versterkingsoperatie nog maar nauwelijks tastbare resultaten te zien. Het programma van de EBG moet eveneens nog op stoom komen. Het meest zichtbaar zijn de resultaten waar het gaat om het vergroten van de leefbaarheid en het vergoeden van de mijnbouwschade. Over de procedures van de afhandeling van mijnbouwschade wordt evenwel gesteld dat die te lang duren, dat de overheadkosten onevenredig hoog zijn en dat inwoners met meer complexe schades van het kastje naar de muur worden gestuurd.¹⁷

Is het glas halfvol of halfleeg? Uit bestuurlijk oogpunt bezien is ongetwijfeld sprake van een enorme prestatie. Zelden zal ten aanzien van een vergelijkbaar technisch complex en onontgonnen vraagstuk in zo'n korte tijd zo veel op stapel zijn gezet. Het heeft veel te lang geduurd voordat overheden en de NAM zich de ernst van het vraagstuk aantrokken, maar toen ze dat eenmaal wel deden, verliep het proces van beleidsvorming zeer voortvarend. Er is binnen een paar jaar een enorme hoeveelheid geld beschikbaar gekomen. Daarbij gaat het om een bedrag van inmiddels meer dan een miljard euro dat gemoeid is met de vergoeding van mijnbouwschade. Ook voor de (preventieve) versterking van gebouwen zijn aanzienlijke geldbedragen op tafel gelegd en daarvoor geldt dat de echt

17 Sam Krouwer, Marnix Uri en Sietske de Wijs, *De governance van de afhandeling van mijnbouwschade*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen 2016.

serieuze uitgaven nog zullen komen. Niet alleen de NAM betaalt schadevergoedingen op basis van haar civielrechtelijke aansprakelijkheid voor mijnbouwschade, ook de provincie Groningen en het Rijk tasten in de buidel.

Bestuurskundigen en juristen zullen echter minder tevreden zijn. Het ingewikkelde bouwwerk van organisaties en afspraken dat hiervoor is beschreven maakt geen hecht doortimmerde indruk. Er zijn bijvoorbeeld vragen te stellen bij de Economic Board Groningen en de verhouding tussen de oprichting van die organisatie zonder directe overheidsinvloed en het aanbestedingsrecht. Ook de positie van de NCG is voor discussie vatbaar. De provincie Groningen en de gemeenten in het gebied menen dat sprake is van een samenwerkingsverband, maar op de keper beschouwd is de NCG een ondergeschikte van de minister van EZ. Ondertussen pretendeert de NCG bevoegdheden te hebben, bijvoorbeeld voor het vaststellen van regelingen, maar het is de vraag waar de grondslag daarvan gevonden moet worden. Reparatiewetgeving beoogt de NCG eigen bevoegdheden toe te delen, maar het is niet waarschijnlijk dat daarmee de aard van de NCG wezenlijk wijzigt. Ook de wijze waarop de afhandeling van mijnbouwschade is georganiseerd, op afstand maar nog steeds onder directe invloed van de NAM, kan worden bekritiseerd. Uiteraard is sprake van civielrechtelijke aansprakelijkheid, maar de problematiek raakt zozeer het algemeen belang dat directe overheidsinmenging daarbij geen vreemde figuur zou zijn. Er zijn verschillende scenario's denkbaar die daaraan inhoud kunnen geven.¹⁸ Zo is het mogelijk de staat verantwoordelijk te maken voor de afhandeling van schadeclaims.¹⁹ Dat zou leiden tot een uitvoeringsorganisatie à la het CVW, maar dan onder publieke aansturing, bijvoorbeeld onder de hoede van de NCG. De NAM blijft de schadeafhandeling betalen, maar bemoeit zich niet meer direct met de wijze waarop dat gebeurt. Daarvoor zijn verschillende oplossingen denkbaar: het vullen van een fonds door de NAM, en het achteraf afleggen van verantwoording over de uitgaven is een mogelijkheid. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat de overheid overschrijdingen van de kosten voor haar rekening neemt.²⁰ In een verdergaand scenario neemt de overheid ook de aansprakelijkheid voor een deel over. Dat zou gerechtvaardigd kunnen zijn gelet op het falende overheids-toezicht en de uitblijvende overheidsreactie op de toename van de (ernst van de) schadegevallen.²¹

De conclusie moet zijn dat op dit moment de governance van de maatregelen genomen ter bestrijding van de gevolgen van aardgaswinning onvoldoende is. Aan minimale governance-eisen, zoals legaliteit, transparantie, efficiency en verantwoordelijkheid, wordt niet voldaan. De invloed van de maatschappelijke actoren in het gebied is minimaal. Erger

18 Krouwer/Uri/De Wijs, *De governance van de afhandeling van mijnbouwschade*.

19 Nog meer verantwoordelijk, want de NCG is dat op dit moment al voor de meer complexe schades.

20 In die zin, Krouwer/Uri/De Wijs, *De governance van de afhandeling van mijnbouwschade*, p. 35.

21 Rb. Noord-Nederland 5 oktober 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:4402, r.o. 4.14; H.E. Bröring en M.M. Roggenkamp, 'Schade ten gevolge van de gaswinning in Groningen – Achtergrond en stand van zaken', *Nederlands Tijdschrift voor Energierecht* 2016, nr. 2/3, p. 10; J.E. van de Bunt, *Het rampenfonds*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 32-34.

is dat de vertegenwoordigers van het algemeen belang in het gebied, de gemeenten en de provinciale overheid niet of nauwelijks invloed kunnen uitoefenen. De inwoners van het gebied zien het mede lede ogen aan. Met de beste intenties is in ijltempo gewerkt aan de inrichting van een samenstel van organisaties dat de gevolgen van de aardgaswinning te lijf zou moeten gaan. Maar het devies daarbij lijkt 'voor u maar niet met u'. Niet alleen ontbreekt bij menig inwoner het zicht op de gevolgde aanpak, begrijpen doet hij het allang niet meer. Jan kan nog lang niet met pensioen.